



**HAL**  
open science

# Le caractère juridique de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière (III<sup>e</sup> pilier) à la lumière du Traité constitutionnel pour l'Europe

Monika Szwarc

## ► To cite this version:

Monika Szwarc. Le caractère juridique de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière (III<sup>e</sup> pilier) à la lumière du Traité constitutionnel pour l'Europe. Perspectives internationales et européennes, 2006, 2. halshs-03279165

**HAL Id: halshs-03279165**

**<https://shs.hal.science/halshs-03279165>**

Submitted on 15 Jul 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Le caractère juridique de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière (III<sup>e</sup> pilier) à la lumière du Traité constitutionnel pour l'Europe

Dr Monika Szwarc

Chercheur. Académie des Sciences de Pologne

## -I-

L'un des objectifs de l'Union Européenne, conformément à l'article 2 du Traité sur l'Union Européenne, est « de maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Cet objectif est réalisé : par l'intermédiaire des actions des institutions de la Communauté Européenne sur la base du chapitre IV du Traité instituant la Communauté Européenne (visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes), par les mesures de la coopération intergouvernemental dans le cadre du III<sup>e</sup> pilier, à la base de l'art. 29 et subséquents du TUE (coopération policière et judiciaire en matière pénale). Cette répartition des actions et des fonctions entre les deux Traités résulte des différences considérables de la coopération dans le III<sup>e</sup> pilier et le I<sup>er</sup> pilier : les compétences différentes des institutions, en particulier la juridiction de la Cour de Justice, les différentes bases juridiques pour les actions et les différents instruments juridiques, qui peuvent être utilisés. De plus, à cause du caractère intergouvernemental de la coopération dans le III<sup>e</sup> pilier, on doit considérer insuffisants les mécanismes de la protection judiciaire des particuliers et les procédures capables d'assurer l'effet pratique des actes adoptés dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière.

La présente intervention\* a pour objectif de présenter les conséquences juridiques des changements introduits par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (ci-après : la Constitution) relatives à la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière, en s'appuyant sur les changements concernant la suppression des piliers de l'Union et l'introduction d'un catalogue uniforme des actes juridiques de l'Union . Tout d'abord nous devons examiner les cadres juridiques du III<sup>e</sup> pilier et le catalogue des actes du III<sup>e</sup> pilier, surtout le caractère juridique des décisions-cadres, car ceux-ci font apparaître plusieurs similarités aux directives dans le I<sup>er</sup> pilier. Cette présentation nous permettra d'évoquer les problèmes juridiques relatifs à l'intégration dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière. Ensuite nous présenterons les modifications introduites par la Constitution et liées à la suppression des piliers de l'Union Européenne, l'extension de l'application des principes généraux du droit communautaire sur le présent III<sup>e</sup> pilier et l'introduction d'un nouveau catalogue des actes juridiques dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et policière. En conclusion nous essaierons de présenter les conséquences juridiques de ces modifications et surtout leur impact sur la situation des particuliers (dans le contexte de la protection des droits résultants, pour les particuliers, du droit de l'Union) et sur l'effet utile du droit de l'Union Européenne.

## -II-

Conformément à l'article 29 TUE, l'un des objectifs de l'Union est « d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une

---

\* Je tiens à remercier Mme Aleksandra Ksej pour la vérification de la version française de ce texte.

action en commun entre les États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en prévenant le racisme et la xénophobie et en luttant contre ces phénomènes ». Cet objectif est réalisé par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre la criminalité, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude. Les mesures pour atteindre cet objectif sont les suivantes : une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les États membres ; la coopération plus étroite entre les autorités judiciaires et les autres autorités compétentes des États membres et le rapprochement -en tant que de besoin- des règles de droit pénal des États membres, par l'adoption de règles minimales liées aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue. Le TUE prévoit explicitement « une action en commun entre les États membres », qui implique le caractère intergouvernemental de la coopération dans le cadre du III<sup>ème</sup> pilier. Cependant, les compétences de l'Union sont définies d'une manière qui ne permet pas la répartition définitive des compétences entre l'Union et les États membres.

Au moment de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam les objectifs de l'Union dans le cadre du III<sup>ème</sup> pilier étaient réalisés -conformément à l'article 34 para. 2 TUE- par l'intermédiaire de positions communes, de décisions-cadres et de décisions adoptées par les États membres et des conventions conclues entre les États membres. Les positions communes définissent l'approche de l'Union sur une question déterminée, mais, comme elles ne jouent pas un grand rôle et n'ont pas de caractère contraignant, elles ne seront pas détaillées ici. Les conventions conclues entre les États membres sont considérées comme l'instrument du droit international – elles peuvent être dressées par le Conseil qui recommande leur adoption par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives<sup>1</sup>. Les actes du droit dérivé dans le III<sup>ème</sup> pilier sont les décisions-cadres et les décisions. Les décisions-cadres sont adoptées afin de rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des États membres ; elles lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux autorités nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Les décisions sont adoptées à toute autre fin conforme aux objectifs du III<sup>ème</sup> pilier, mais à l'exclusion de tout rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres<sup>2</sup>. Dans les deux cas, le TUE exclut expressément l'effet direct des leurs dispositions.

Compte tenu du fait que le caractère juridique des décisions et des conventions adoptées dans le cadre du III<sup>ème</sup> pilier a été présenté par mes collègues au cours de la conférence, les considérations suivantes seront limitées à quelques remarques concernant les décisions-cadres. Leur objectif et leur nature juridique permettent de constater qu'elles relèvent d'une similarité considérable avec directives adoptées dans le cadre du I<sup>er</sup> pilier. Il est alors utile de montrer les similarités et les différences entre ces deux instruments juridiques. Cette présentation nous servira de fond pour montrer les conséquences juridiques des changements introduits par la Constitution à la fin de la présente intervention.

Les décisions-cadres constituent l'instrument de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Le TUE ne précise pas les cas où les décisions-cadres doivent être appliquées, mais de la formulation de l'article 29 TUE troisième tiret par rapport à l'article 31 lit. e) TUE on peut inférer que les décisions-cadres servent au rapprochement des dispositions du droit pénal, visant à établir les normes minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue<sup>3</sup>. Evidemment les décisions-cadres sont un instrument pour le rapprochement des dispositions des États membres en matière de la

---

<sup>1</sup> Sur les conventions du III<sup>e</sup> pilier : K.Kowalik-Bańczyk dans la même collection.

<sup>2</sup> Sur les décisions du III<sup>e</sup> pilier : P : Saganek dans la même collection.

procédure pénale<sup>4</sup>. Elles constituent l'instrument juridique, visant à remplacer les actions communes adoptées avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam<sup>5</sup> ou les conventions adoptées par les États membres<sup>6</sup>. Enfin, les décisions-cadres peuvent être employées dans le but d'imposer aux États membres une obligation d'introduire les sanctions pénales, si cela est nécessaire à la mise en œuvre d'une politique commune (communautaire)<sup>7</sup>.

Les décisions-cadres constituent un instrument de rapprochement dans le cadre du III<sup>ème</sup> pilier, ainsi que les directives constituent un instrument de rapprochement des dispositions des lois, réglementaires et administratives des États membres dans le domaine de compétence de la Communauté. En outre, les décisions-cadres sont structurées d'une manière qui ressemble à celle des directives : elles contiennent des visas, des considérants et le dispositif normatif, elles indiquent les destinataires, leurs obligations et la date d'entrée en vigueur. Comme des directives, les décisions-cadres prévoient la distinction entre une date d'entrée en vigueur et une date de la mise en œuvre.

La définition des décisions-cadres dans le TUE est similaire à celle des directives prévues par le TCE. Conformément à l'article 34 para. 2 b) TUE : « *les décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* ». Il semble –du fait de la ressemblance des deux instruments– que la jurisprudence de la Cour de justice, concernant les règles de la mise en œuvre des directives dans l'ordre interne des États membres, pourrait par analogie et au moins partiellement être actualisée dans le contexte de la mise en œuvre des décisions-cadres<sup>8</sup>. Il n'est pas possible de présenter –même brièvement– cette jurisprudence dans la présente

---

<sup>3</sup> Voir par exemple : la décision-cadre du Conseil du 28 mai 2001 concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces (2001/413/JAI) JO L 149, p. 1 ; décision-cadre du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (2001/500/JAI), JO L 182, p. 2 ; décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (2002/475/JAI), JO L 164, p. 3.

<sup>4</sup> par exemple : décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI), JO L 82, s. 1 ; décision-cadre du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (2003/577/JAI), JO L 196, p. 45.

<sup>5</sup> Par exemple: décision-cadre du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains (2002/629/JAI), JO L 203, p. 1 , qui a remplacé l'action commune 97/154/JAI ; décision-cadre du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé (2003/568/JAI), JO L 192, p. 54, qui a remplacé l'action commune 98/742/JAI.

<sup>6</sup> En particulier : décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête (2002/465/JAI), JOCE L 162, p. 1, qui remplace partiellement la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO C 197 du 12.7.2000, p. 1 ; décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (2002/584/JAI), JOCE L 190, p. 1 – remplace dans les relations entre États membres les dispositions correspondantes de : la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, son protocole additionnel du 15 octobre 1975, son deuxième protocole additionnel du 17 mars 1978, et la convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 pour autant qu'elle concerne l'extradition ; l'accord du 26 mai 1989 entre les douze États membres des Communautés européennes relatif à la simplification et à la modernisation des modes de transmission des demandes d'extradition ; la convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne ; la convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne ; le titre III, chapitre 4, de la convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

<sup>7</sup> Voir par exemple : décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (2002/946/JAI), JOCE L 328, p. 1 – impose aux États membres l'obligation d'assurer que les infractions visées aux articles 1er et 2 de la directive 2002/90/CE, définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers fassent l'objet de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives susceptibles de donner lieu à extradition ; décision-cadre du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (2003/80/JAI), JOCE L 29, p. 55.

<sup>8</sup> B. Kurcz „Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego”, Zakamycze 2004.

intervention. Il est cependant important à souligner que la Cour –dans le contexte de la mise en œuvre des directives– souligne l’interdépendance entre la théorie et la pratique. D’un côté, la transposition d’une directive doit être accompagnée par l’application et l’exécution des dispositions nationales visant à la mettre en œuvre<sup>9</sup>. De l’autre côté, la mise en œuvre complète doit être assurée non seulement en pratique mais aussi dans le droit<sup>10</sup>. Cette règle doit être reconnue comme entièrement actuelle dans le contexte des décisions-cadres. Non seulement il est nécessaire de transposer les dispositions d’une décision-cadre en droit national, mais il est aussi indispensable qu’elles soient appliquées dans les dispositions nationales par les compétentes des organes nationaux. Cette étape de l’application est particulièrement importante, car sans l’actualisation efficace des dispositions nationales on ne pourrait jamais parler d’établir un espace de liberté, de sécurité et de justice. Vu la nature juridique des décisions-cadres et la spécificité de la matière du rapprochement, il est difficile d’envisager la mise en œuvre d’une décision-cadre sans l’adoption de dispositions nationales. D’un autre côté, comparant les décisions-cadres et les directives on peut indiquer plusieurs différences. Premièrement, les décisions-cadres sont un instrument de la coopération intergouvernementale et non de la méthode communautaire. Pour cette raison la procédure d’adoption des décisions-cadres est totalement différente. Il faut rappeler que l’article 34 TUE fait partie du titre IV TUE et consiste en dispositions relatives à la coopération intergouvernementale entre les États membres. Par conséquent le rôle des institutions communautaires dans ce cadre est différent que dans le I<sup>er</sup> pilier. Le droit d’initiative repose sur les États membres où sur la Commission. Comparant cette situation avec la situation dans le I<sup>er</sup> pilier on voit bien que non seulement la Commission partage ce droit avec les États membres, mais aussi qu’elle est en deuxième place. De plus, les modalités de vote au sein du Conseil sont différentes. Les décisions-cadres sont adoptées par le Conseil à l’unanimité (mais il faut noter que « *l’abstention d’un État membre pendant le vote ne fait pas obstacle à l’adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l’unanimité* »)<sup>11</sup>. Le rôle du Parlement européen est aussi très différent de ce que prévoit le TCE : le Parlement n’est compétent qu’à rendre un avis concernant le projet d’une décision-cadre<sup>12</sup>. Il est obligé de rendre cet avis dans un délai déterminé par le Conseil (mais le délai ne peut être plus court que trois mois). Après ce délai, le Conseil est autorisé à statuer sans avis du Parlement.

Deuxièmement, le contrôle de la transposition des décisions-cadres repose sur le Conseil. Les États membres communiquent au secrétariat général du Conseil et à la Commission le texte des dispositions transposant dans leur droit national les obligations que leur impose la décision-cadre concernée. Ce mécanisme ressemble au mécanisme employé dans le I<sup>er</sup> pilier avec cette différence que c’est le Conseil –sur la base d’un rapport présenté par la Commission– qui vérifie si les États membres se sont conformés à la décision-cadre concernée.

Troisièmement, la juridiction de la Cour de justice conformément à l’article 35 TUE reflète le caractère intergouvernemental de la coopération dans le cadre du III<sup>ème</sup> pilier. La Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l’interprétation des décisions-cadres. Cette procédure est cependant conditionnelle, car la compétence de la Cour dépend de la déclaration déposée par chaque État membre, au moment de la signature du Traité d’Amsterdam. Déclaration qui peut être déposée à tout autre moment postérieur, statuant l’acceptation de sa juridiction. Ainsi, la juridiction de la Cour n’est pas automatique ni obligatoire comme dans le I<sup>er</sup> pilier. La juridiction de la Cour est encore plus limitée, parce que chaque État membre peut indiquer dans cette déclaration que la faculté (est non

---

<sup>9</sup> Par exemple arrêt C-60/01 Commission v. France, Recueil de jurisprudence 2002, p. I-5679.

<sup>10</sup> Par exemple arrêt C-339/87 Commission v. Pays-bas, Recueil de jurisprudence 1990, p. I-825.

<sup>11</sup> Art. 41 para. 1 TUE par rapport à l’article 205 para. 3 TCE.

<sup>12</sup> Art. 39 TUE

l'obligation) de demander à la Cour de statuer à titre préjudiciel aura : soit toute cour de cet État dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, soit toute cour de cet État.

En outre, la Cour est compétente « à contrôler la légalité des décisions-cadres lorsqu'un recours est formé par un État membre ou par la Commission pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir ». Les recours rencontrent une limitation sérieuse : ils doivent être formés dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'acte. Par rapport à la procédure du contrôle de la légalité des actes du droit communautaire dérivé, prévue par art. 230 TCE, la compétence de la Cour de justice envers des décisions-cadres est fortement limitée, aussi bien en ce qui concerne les organes autorisés à former un recours qu'en ce qui concerne le délai pour le former.

Quatrièmement, il convient de noter que les mécanismes visent à contrôler si les États membres ont mis en œuvre la décision-cadre concernée. Surtout il est nécessaire de rappeler que la Cour de justice –en motivant l'obligation de la mise en œuvre des directives par les États membres– évoque, entre autres, le principe de solidarité formulé dans l'article 10 TCE. De plus, les directives sont des actes du droit communautaire qui –dans le cas d'un conflit avec le droit interne d'un État membre– doit avoir préséance. On pourrait douter que les principes de solidarité et de primauté du droit communautaire puissent être étendus sur les actes adoptés sur la base des dispositions du TUE relatives à la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière.

A la différence du I<sup>er</sup> pilier, dans le cadre du III<sup>ème</sup> pilier il n'y a pas de la possibilité d'instaurer la procédure de manquement contre un État membre –qui est une procédure similaire à celle prévue par l'art. 226 TCE. La Commission européenne (comme le Conseil) n'est pas compétente à saisir la Cour dans la procédure dans laquelle la Cour pourrait décider qu'un État membre concerné a manqué à ses obligations résultant de la non-exécution d'une décision-cadre. En revanche, l'art. 35 TUE, définissant la compétence de la Cour de justice dans le III pilier, prévoit un mécanisme de contrôle par les États membres. La Cour est compétente « pour statuer sur tout différend entre États membres concernant l'interprétation ou l'application des décisions-cadres, dès lors que ce différend n'a pu être réglé au sein du Conseil dans les six mois qui ont suivi la saisie de celui-ci par l'un de ses membres ». Bien sûr, cette procédure n'est pas une procédure de contrôle propre, parce qu'elle vise à résoudre un différend pouvant apparaître entre les États membres concernant l'interprétation des décisions-cadres. Néanmoins –comme l'article 35 para. 7 TUE est très laconique sur ce point– on ne peut pas exclure que, finalement, la Cour puisse décider par cette voie que l'État membre concerné a manqué à son obligation, manquement résultant de la non-transposition d'une décision-cadre. Il convient aussi de noter, qu'un différend entre les États membres doit d'abord être résolu auprès du Conseil, donc à un niveau politique. C'est seulement quand cette voie n'apporte pas de solution que le différend peut être présenté auprès de la Cour.

Finalement, il est nécessaire de souligner que le TUE exclut explicitement l'effet direct des dispositions des décisions-cadres (art. 34 para. 2 b) in fine TUE). Il est évident, qu'en introduisant cette réserve dans le TUE les États membres se sont référés à la jurisprudence de la Cour de justice, qui a accordé l'effet direct aux dispositions des directives. Il semble que les États membres, ayant conscience que la Cour peut statuer (même de manière limitée) sur les décisions-cadres, ont essayé d'exclure *a priori* la situation où la Cour accorderait l'effet direct aux dispositions d'une décision-cadre. Il convient de souligner aussi, que l'exclusion dans le TUE de l'effet direct des dispositions des décisions-cadres limite considérablement le rôle des particuliers dans la mise en œuvre des décisions-cadres dans les ordres internes des États membres et constitue une limitation importante des compétences de contrôle de la Cour de justice.

La Cour de justice a formulé dans sa jurisprudence d'autres mécanismes visant à assurer la protection effective des droits, dérivés pour les particuliers du droit communautaire. C'est pour cette raison que l'exclusion de l'effet direct des dispositions des décisions-cadres n'exclut pas nécessairement l'application vis-à-vis ces dispositions par analogie les autres règles formulés par la Cour. Il semble qu'on doit au moins considérer, si on pouvait appliquer les décisions-cadres par analogie aux directives, l'obligation des cours nationales d'interpréter le droit national conformément au droit communautaire. Du principe de solidarité résulte l'obligation des cours des États membres d'interpréter leur droit national à la lumière du texte, de la finalité de la directive<sup>13</sup> et du droit communautaire en général. Cette analogie ne peut pas totalement être exclue, mais elle doit être considéré avec précaution. Il faut rappeler que dans le cadre du droit européen la cour nationale n'est plus tenu d'interpréter le droit national à la lumière du droit européen si cela menait à une interprétation *contra legem* ou à l'imposition d'obligations sur un individu, ou encore l'aggravation de la responsabilité pénale d'un individu<sup>14</sup>. Particulièrement les deux dernières limitations pourraient être importantes dans le contexte des décisions-cadre. Par conséquent, il faudrait considérer comme inadmissible la détermination de la responsabilité pénale d'un individu –sans la mise en œuvre de la décision-cadre concernée– par la voie de l'interprétation du droit national à la lumière de cette décision-cadre et de sa finalité. De l'autre côté, cette obligation pourrait être valide vis-à-vis d'une décision-cadre qui n'a pas été mise en oeuvre par un État membre concerné, accordant certains droits aux individus<sup>15</sup>.

Il semble aussi qu'on ne puisse pas *a priori* exclure dans le contexte des décisions-cadres le principe de la responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables<sup>16</sup>, donc le principe formulé par la Cour par rapport aux directives. Il est néanmoins nécessaire de noter qu'une des conditions de cette responsabilité est la violation d'une norme du droit visant à conférer leurs droits aux particuliers. Cette condition peut avoir comme résultat que dans le contexte des décisions-cadres, qui imposent aux États membres l'obligation d'introduire dans le droit national certaines catégories d'infractions, la responsabilité d'un État membre serait impossible.

En résumant les considérations précédentes, il convient de noter que le statut des décisions-cadres n'est pas clair. Si on admet que les décisions-cadres sont des instruments de la coopération intergouvernementale, il faudra considérer comme inadmissible l'application par analogie des mécanismes reconnus par la Cour vis-à-vis des directives. En même temps, on ne peut pas ignorer le fait que la ressemblance aux directives permet au moins d'examiner à quel degré les règles formulées par la Cour pourraient être applicables. D'autant plus que la protection des droits des particuliers est d'une grande importance aussi dans le contexte du rapprochement des lois des États membres en matière pénale. Vu le manque des garanties procédurales dans le TUE, le rôle des cours nationales et des juridictions communautaires doit être plus active. Pourtant, on a remarqué déjà que le TUE prévoit des limitations considérables de ce rôle. Pour toutes ces raisons, il faut apprécier les modifications introduites par la Constitution dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière.

### -III-

La Constitution supprime la répartition des activités de l'Union européenne entre 3 piliers. Après une analyse approfondie, on peut néanmoins constater que les différences entre les

<sup>13</sup> Arrêt 14/83 von Colson et Kamman, Recueil 1984, p. 1891.

<sup>14</sup> Arrêt 80/86 procédure pénale contre Kplpinghuis Nijmegen BV, Recueil de jurisprudence 1987, p. 3969.

<sup>15</sup> Voir particulièrement la décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI), précité.

<sup>16</sup> Arrêt C-6/90 et C-9/90 Francovich et autres, Recueil de jurisprudence 1991, p. I-5357.

piliers ne seront que partiellement supprimées. C'est particulièrement manifeste dans le cadre de la PESC, mais il est visible aussi dans le cadre du présent III pilier. La spécificité de la coopération judiciaire en matière pénale est visible dans le processus décisionnel : les États membres disposent d'un droit d'initiative (au moins  $\frac{1}{4}$  des États) parallèlement à la Commission européenne ; le Conseil est autorisé à décider par la majorité qualifiée des voix, mais dans les cas spécifiés par la Constitution – chaque État membre peut référer le projet à la discussion du Conseil européen (art. III-270 para. 3 et art. III-271 para. 3 de la Constitution) ; la Constitution prévoit aussi les cas où l'unanimité du Conseil est nécessaire (art. III-271 para. 1).

Créer un espace de liberté, de sécurité et de justice est toujours considéré comme l'un des objectifs de l'Union. Conformément à l'article I-3 para. 2 de la Constitution « *l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures* ». De plus, selon l'article I-42 de la Constitution, l'Union doit constituer cet espace : « *en adoptant des lois et lois-cadres européennes visant, si nécessaire, à rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les domaines visés à la partie III de la Constitution (donc la partie concernant les politiques de l'Union); en favorisant la confiance mutuelle entre les autorités compétentes des États membres, en particulier sur la base de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires et en développant une coopération opérationnelle des autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services spécialisés dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales* ».

La formulation de cet article reflète la formulation du présent article 29 TUE, mais la modification prévue par la Constitution est fondamentale - la répartition des dispositions du droit primaire concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice entre le TUE et le TCE est éliminée. La Constitution rassemble toutes les dispositions relatives à l'espace de liberté, sécurité et de justice dans le même chapitre – chapitre IV, titre III « les politiques et les actions internes » de la III<sup>e</sup> partie (les politiques et le fonctionnement de l'Union)<sup>17</sup>. Donc la Constitution prévoit la simplification dans ce cadre de la coopération, mais ce n'est qu'une simplification partielle, parce que – comme on a indiqué avant – les différences concernant la coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière, par exemple en ce qui concerne les procédures décisionnelles et les rôles des institutions, sont maintenues.

Néanmoins, la suppression – même formelle – de la division en piliers de l'Union résultera en extension sur les présents piliers II et III de l'Union de l'application des principes généraux du droit communautaire : ceux présents dans le TCE (principe de solidarité, de subsidiarité et de proportionnalité) et ceux formulés par la Cour de justice, par voie d'interprétation du TCE (principe de primauté et de l'effet direct du droit communautaire). L'article I-5 de la Constitution définit les relations entre l'Union et les États membres. En définissant le principe de la coopération loyale la Constitution rappelle la formulation présente dans l'article 5 du TCE, statuant que « *les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant de la Constitution ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union* ». En outre la Constitution oblige l'Union et les États membres à se respecter et s'assister mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant de la Constitution. La conséquence de l'extension du principe de coopération loyale sur toutes les matières couvertes par la compétence de l'Union est que ce principe renforcera la possibilité d'exiger des États membres d'assurer l'effet utile du droit de l'Union (et pas seulement du droit communautaire). L'extension de ce principe sur la coopération judiciaire en matière

---

<sup>17</sup> Les changements introduits par le projet de la Constitution – I.Skomerska-Muchowska „Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego”, w: C. Mik (red.) ....., pp. 273-302.

pénale et la coopération policière doit avoir un impact positif sur la réalisation par les États membres de leurs obligations. On peut espérer que la Cour de justice, à laquelle est attribuée la pleine juridiction dans le présent III<sup>ème</sup> pilier, sera compétente à contrôler les actions des États membres visant à assurer la mise en oeuvre des actes dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale, à la lumière du respect du principe de coopération loyale.

La partie I de la Constitution contient aussi le principe des compétences attribuées, de subsidiarité et de proportionnalité. L'art. I-11 rappelle l'article 5 TCE, statuant que « *le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.* »

Selon le principe de subsidiarité, « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ». Le principe de proportionnalité exige que « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution* ». La comparaison de la formulation de cet article de la Constitution avec l'article 5 TCE permet de constater que les définitions de ces principes ne sont pas modifiées d'une manière considérable. La nouveauté introduite par la Constitution est la référence explicite au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui augmentent le rôle des parlements nationaux dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité.

Comme ces principes ont été placés dans la partie I de la Constitution il convient d'admettre que leur application a été étendue sur l'entité des compétences de l'Union. L'article III-259 de la Constitution confirme cette conclusion par rapport à la coopération judiciaire en matière pénale (section 4 du chapitre IV) et la coopération policière (section 5 chapitre IV), qui autorise les parlements nationaux à veiller au respect du principe de subsidiarité, conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Donc on ne peut pas exclure la compétence de la Cour de justice à contrôler les actions de l'Union à la lumière du respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité. Vu la pratique de la Cour jusqu'à présent, la question reste ouverte pour savoir jusqu'à quelle limite la Cour sera inclinée à contrôler le respect du principe de subsidiarité<sup>18</sup>. Une limitation considérable concerne le contrôle du respect du principe de proportionnalité par les États membres et l'exclusion de certaines catégories d'actions des États de la juridiction de la Cour (voir ci-dessus).

Le sujet que peut soulever quelques doutes est l'extension du principe de primauté du droit communautaire sur tous les domaines couverts par la compétence de l'Union. En vertu de la Constitution le principe de primauté est pour la première fois introduit dans le droit primaire. Conformément à l'article I-6 « *la Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres* ». À la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice<sup>19</sup> il convient de constater que la Constitution et le droit dérivé de l'Union doit avoir préséance sur toutes les dispositions du droit national incluant les dispositions constitutionnelles. On a déjà remarqué que le principe de primauté formulé de la manière citée ci-dessus peut être interprété aussi différemment – il attribue la qualité de primauté sur le droit national, mais pas sur les constitutions des États membres. Des craintes ont été aussi exprimées : les cours constitutionnelles des États membres pourraient avoir des difficultés à accepter le principe de

---

<sup>18</sup> Arrêt C-84/94 La Grande-Bretagne v. Conseil, Recueil 1996, p.I-5755 et arrêt C-233/94 Allemagne v. Parlement Européen et Conseil, Recueil 1997, p.I-2405.

<sup>19</sup> En particulier l'arrêt 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Recueil 1970, p. I-1125.

primauté, comme il est formulé dans la Constitution<sup>20</sup>. Sans entrer dans la question – très importante par ailleurs – de la réaction des cours nationales sur le principe de primauté comme il est formulé par la Constitution (et des cours constitutionnelles en particulier) et la portée de ce principe, il est nécessaire de souligner que la définition de ce principe est contenu dans la partie I de la Constitution. Par conséquent, l'application du principe de primauté est étendue sur – entre autre – le droit de l'Union concernant la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière. Même si des doutes ont été exprimés, si les États membres acceptaient cette solution<sup>21</sup>, le principe de primauté – étendu sur l'ensemble du droit de l'Union – serait maintenu dans la version finale de la Constitution. Ce principe applicable aux matières couvertes à présent par la coopération dans le pilier III, constituera un renforcement considérable de l'effet utile du droit de l'Union.

La Constitution prévoit aussi nouveau catalogue des actes juridiques adoptés par les institutions de l'Union. L'objectif de la Constitution est de remplacer les différents actes, qui peuvent être utilisés dans les piliers I et III par le catalogue uniforme des actes du droit dérivé, qui –de plus– seront aménagés d'une manière hiérarchique<sup>22</sup>. Les actes juridiques sont divisés en actes législatifs et actes non législatifs. Comme actes législatifs la Constitution mentionne la loi européenne et la loi-cadre européenne. Le catalogue des actes non législatifs contient : la décision européenne, le règlement européen (sous la forme d'un règlement européen délégué – art. I-36 et du règlement européen d'exécution – art. I-37) et la décision européenne d'exécution (à l'ensemble avec le règlement européen d'exécution créent le catalogue des actes d'exécution – art. I-37), recommandation et avis qui n'ont pas d'effet contraignant.

La présentation – même d'une manière sommaire – du caractère de ces actes, les procédures de leur adoption et leur hiérarchie dépasse les limites de la présente intervention. Notre analyse se limitera donc à la présentation de la loi européenne et de la loi-cadre européenne. Conformément à l'article 33 de la Constitution « *la loi européenne est un acte législatif de portée générale. Elle est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre* ». La loi-cadre européenne « *est un acte législatif qui lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens.* » Les définitions des ces actes permettent de constater que, de sa définition, la loi européenne remplacera le règlement et la loi-cadre européenne remplacera la directive.

La Constitution prévoit l'uniformisation du catalogue des actes juridiques adoptés par les institutions de l'Union. Par conséquent les actes adoptés à présent : les positions communes, les décisions-cadres, les décisions et les conventions seront remplacées par les actes sous mentionnés.

Dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière les lois européennes et les loi-cadres peuvent être arrêtées pour :

- établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires ; à prévenir et à résoudre les conflits de compétence entre les États membres ; à soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice; à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions (art. III-270 de la Constitution) ;

---

<sup>20</sup> P. Craig „The Hierarchy of Norms”, w: T. Tridimas, P. Nebbia (eds.) “European Union Law for the Twenty First Century”, Oxford and Portland Oregon 2004, s. 75-93, at 91-93.

<sup>21</sup> K. Czapraka „Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich a prace Konwentu przygotowującego Konstytucję Europejską”, w: C. Mik (red.) „Unia Europejska w dobie reform”, Toruń 2004, s. 127-141, at. 140.

<sup>22</sup> Cet objectif rencontre malheureusement des exceptions – surtout dans la matière de la PESC, mais aussi dans l'espace de liberté, sécurité et justice, par exemple en vertu de l'article III-258 de la Constitution le Conseil Européen qui définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle

- établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres dans le domaine de la prévention du crime, mais à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres (art. III-272 de la Constitution).

Dans le cadre de la coopération policière la Constitution autorise les institutions à arrêter les lois européennes où les lois-cadres européenne visant à établir des mesures portant sur la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes; un soutien à la formation de personnel, ainsi que la coopération relative à l'échange de personnel, aux équipements et à la recherche en criminalité; les techniques communes d'enquête concernant la détection de formes graves de criminalité organisée (art. III-272 para. 2 de la Constitution).

Les lois-cadres européennes peuvent être adoptées pour :

- établir des règles minimales dans le domaine de la procédure pénale concernant : l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres ; les droits des personnes dans la procédure pénale ; les droits des victimes de la criminalité ; d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, identifiés préalablement par le Conseil (art. III-270 para. 2 de la Constitution) ;
- établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de la criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes, ceci concerne : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée (art. III-271 para. 1 de la Constitution) ;
- établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions s'il s'avère indispensable pour assurer la mise en oeuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation (art. III-271 para. 2 de la Constitution).

L'adoption d'un catalogue uniforme des actes juridiques prévu par la Constitution aura pour conséquence que l'Union entreprendra des actions dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice sous la forme des nouveaux actes. Il convient de souligner que la Constitution non seulement prévoit une compétence à arrêter les loi-cadres européennes, qui – comme les directives où les décisions-cadres – viseront au rapprochement des dispositions du droit pénal, mais aussi une compétence à statuer sous la forme de lois européennes, qui – comme les règlements actuels – viseront à l'unification des dispositions nationales des États membres.

En même temps, la Constitution prévoit la continuité des actions de l'Union entreprises avant l'entrée en vigueur de la Constitution. Les dispositions finales précisent, que « *les actes des institutions, organes et organismes, adoptés sur la base des traités et actes abrogés par l'article IV-437, demeurent en vigueur* » et « *Leurs effets juridiques sont préservés aussi longtemps que ces actes n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés en application du présent traité* ». Le même règle s'applique aux conventions conclues entre les États membres en vertu des traités et en vertu des actes abrogés par la Constitution (art. IV-438 de la Constitution). La continuité sera préservée aussi en ce qui concerne la jurisprudence de la Cour de justice – la jurisprudence « *relative à l'interprétation et à l'application des traités et actes abrogés par l'article IV-437, ainsi que des actes et conventions adoptés pour leur application, reste, mutatis mutandis, la source de l'interprétation du droit de l'Union, et notamment des dispositions comparables de la Constitution* » (art. IV-438 para. 4).

De plus, la juridiction de la Cour de justice est largement modifiée, car la Constitution renonce aux actuelles limitations concernant la juridiction dans le cadre du titre IV TCE (art. 68 TCE) et dans le cadre du pilier III (art. 35 TUE). Il en résulte, que la Cour exercera la pleine juridiction envers les actes adoptés par les institutions de l'Union dans l'espace de liberté, sécurité et de justice, en particulier par le renvoi préjudiciel (art. III-369 de la

Constitution) et par le recours en annulation (art. III-365 de la Constitution), sans que la déclaration d'acceptation de cette juridiction par les États membres soit nécessaire.

La seule limitation en ce qui concerne la Cour est qu'elle n'est pas compétente – en exercent ses attributions concernant les dispositions de la Constitution relatives à la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière - « *pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* » (art. III-377 de la Constitution).

#### -IV-

Pour résumer les modifications présentées ci-dessus, il convient de souligner en premier lieu que les modifications introduites par la Constitution dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière sont plus importantes que la simple extension de la portée matérielle de cette coopération, en vertu des dispositions contenues dans la partie III, titre III, chapitre IV de la Constitution. La suppression de la structure en pilier, même si elle est partielle, aura pour conséquence l'extension de l'application des principes généraux du droit communautaire sur l'actuel pilier III. De l'uniformisation du catalogue des actes juridiques dans les piliers I et III peut résulter le renforcement de l'effet utile du droit de l'Union adopté dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière. Il semble utile de présenter ces conséquences d'une manière plus détaillée.

L'introduction des nouveaux instruments juridiques dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière permettra à rendre la protection juridique d'un individu plus efficace. Le remplacement des décisions-cadres par les lois-cadres européennes permettra – à mon avis – d'appliquer la jurisprudence de la Cour de justice établie vis-à-vis les directives, relative surtout à la protection des droits de l'individu dérivé du droit communautaire, par analogie avec les actes adoptés pour développer la coopération judiciaire en matière pénale. La Constitution n'exclue pas l'effet direct des dispositions des lois-cadres européennes (ni en général ni dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de coopération policière). Sous réserve des limitations formulées par la Cour de justice – les cours nationales seront obligées d'interpréter le droit national à la lumière des lois-cadres européennes. Enfin, il est impossible d'exclure *a priori* la responsabilité des États membres pour violation du droit de l'Union, pouvant résulter particulièrement du manquement de la mise en oeuvre d'une loi-cadre européenne. La Constitution prévoit aucunes dispositions qui pourraient impliquer que les principes établis par la Cour de justice ne sont pas applicable à la coopération judiciaire en matière pénale et de coopération policière. En outre, la jurisprudence de la Cour de justice concernant les relations entre le droit pénale des États membres et le droit communautaire serait aussi d'actualité. Ce grand changement de qualité consiste dans le fait que l'analyse du caractère des décisions-cadres et de l'application potentielle de la jurisprudence de la cour relative à la mise en oeuvre des directives ne sera pas nécessaire. Conformément à l'article IV-438 de la Constitution la jurisprudence de la Cour doit être appliquée *mutatis mutandis*.

La modification considérable est aussi la compétence introduite par la Constitution d'adopter dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale des lois européennes, qui – comme mentionné ci-dessous – remplaceront les règlements adoptés à présent conformément au TCE. Donc, dans l'actuel pilier III il sera possible pour l'Union non seulement d'entreprendre les actions visant à l'harmonisation des lois des États membres (par les lois-cadres européennes), mais aussi les actions visant à l'unification de lois nationales. Il faut quand même souligner que l'analyse des dispositions matérielles du chapitre IV, titre III,

partie III permet de conclure que les lois européennes concernent surtout la coopération entre les organes compétents des États membres (et pas l'unification des lois nationales matérielles). Tout au moins il faut vérifier qu'à l'adoption et l'entrée en vigueur d'une loi européenne, celle-ci remplacera les dispositions nationales relatives au domaine concerné, avec toutes les conséquences, et particulièrement l'obligation des organes nationaux (et les cours nationales) d'appliquer cette loi européenne au lieu de la loi nationale. Un tel changement de substance et de procédure introduit dans une matière aussi délicate du droit pénale, peut provoquer des controverses graves en pratique. Pour parer aux craintes et aux réserves de certains États membres envers les projets de lois-cadres concernant cette matière, la Constitution prévoit deux mécanismes permettant le ralentissement de l'intégration d'une part, et permettant l'accélération, d'autre part.

D'abord, si un État membre estime qu'un projet de loi-cadre européenne porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander de revoir cette issue au Conseil européen (art. III-270 para. 3 et art. III-271 para. 3). Cette solution procédurale renvoie aux échos du compromis de Luxembourg, car, même si un État membre n'est pas capable de présenter un veto au projet, la décision est cependant soumise à la discussion au niveau du débat politique. La deuxième solution permet au groupe des États membres d'aller plus vite dans le processus d'intégration – si la procédure susmentionnée n'apporte pas de solution satisfaisante pour tous les États membres et si la loi-cadre européenne n'a pas été adoptée et si au moins un tiers des États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de loi-cadre concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Par conséquent ces États membres sont autorisés à procéder à une coopération renforcée sur la base du projet de la loi-cadre concernée (art. III-270 para. 4 et art. III-271 para. 4 de la Constitution). Dans ce cas, l'adoption d'une loi-cadre établit une coopération renforcée (qui est visée par l'article I-44 et III-419 de la Constitution) et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent. D'un côté l'application de cette disposition permettra l'intégration plus rapide dans certain domaine du droit pénal des États membres, mais d'un autre côté elle limitera l'intégration du groupe des États membres – conformément aux dispositions concernant la coopération renforcée la loi-cadre concernée lierait seulement les États membres participants (art. I-44 para. 4).

Les modifications susmentionnées résultent aussi de l'augmentation du rôle des cours nationales dans l'application effective du droit de l'Union européenne dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de coopération policière. Notamment ce rôle peut être d'une importance capitale dans le domaine du rapprochement du droit pénal substantiel où des procédures des États membres. Les obligations imposées sur les cours nationales relatives à l'assurance de la mise en œuvre efficace du droit communautaire, s'appliqueront aussi sur le droit adopté dans le présent pilier III. Il convient d'autant plus d'apprécier l'élimination dans ce domaine des limitations adresser par les cours nationales des renvois préjudiciels. En outre, la Constitution prévoit une solution spécifique pour les cas où le renvoi préjudiciel s'avérerait indispensable dans le procès pénal devant la Cour nationale. Dans le cas d'une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Constitution oblige la Cour de Justice à statuer « *dans les plus brefs délais* » (art. III-369 dernière alinéa).

En fin, il faut souligner que –même si le processus décisionnel dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de coopération policière contient toujours certaines caractéristiques particulières par rapport à la méthode communautaire– sans doute la Constitution renforce les compétences des institutions de l'Union envers les États membres, relativement à l'observation des obligations découlant du droit de l'Union européenne. Comme indiqué ci-dessus, le rapprochement du droit pénal des États membres est un processus affecté par plusieurs faiblesses procédurales. En vertu de la Constitution, la

Commission sera compétente à contrôler la mise en oeuvre des lois-européennes et les lois-cadres européennes dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière par les États membres conformément aux règles applicables pour l'ensemble des activités de l'Union. Plus particulièrement elle sera compétente à instituer la procédure de recours en manquement envers un États membre (art. III-360 de la Constitution). Il faut ici noter encore un changement très significatif : la Cour de justice aura pleine juridiction dans le présent pilier III. Il en résulte que la Cour sera pleinement compétente entre autres à statuer sur la validité des lois européennes et des lois-cadres européennes adoptées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière et sur l'interprétation des ces actes – par voie d'un renvoi préjudiciel. Ces mécanismes, qui se sont avérés très efficaces dans le contexte de l'assurance de l'effet utile du droit communautaire, contribueront sûrement à la mise en oeuvre efficace des instruments juridiques adoptés dans le présent pilier III. Les modifications introduites par la Constitution permettent de dissiper les doutes (indiquées dans la partie II de la présente intervention).

Une modification positive doit être considérée dans la compétence explicite de l'Union à imposer sur les États membres des obligations d'introduire des sanctions pénales afin de réaliser effectivement des politiques communes. Cette solution contribuera sûrement aussi à l'effet utile du droit de l'Union en général. Et en même temps, cette disposition tranche explicitement le différend s'il s'agit de savoir si la Communauté à la compétence de le faire.